

Dictamen n°: **280/24**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **23.05.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 23 de mayo de 2024, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por EDICT, S.L. sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños en un vehículo de su propiedad que atribuye a la defectuosa señalización de gálibo en el túnel situado en la calle Bailén, de Madrid.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** 1. El 9 de diciembre de 2022, la mercantil citada en el encabezamiento, representada por un despacho de abogados, presentó en el registro del Ayuntamiento de Madrid una reclamación de responsabilidad patrimonial en la que relataba que, el 8 de febrero de 2022, un camión de su titularidad se encontraba circulando por el carril central de la calle Bailén cuando, al ir a entrar al túnel situado en ese mismo lugar, fue golpeado por una señal de gálibo, la cual estaba mal señalizada, según dice, se constata en el atestado policial que adjunta a la reclamación.

Según el escrito de reclamación, la señalización de gálibo que se encontraba en el túnel, permitía la entrada de vehículos de hasta 4 metros de altura, hechos que se acreditan a través de fotografías que se tomaron en el lugar del siniestro y que se adjuntan a la reclamación. Señala que, para la correcta interposición de la reclamación, se comprobó la altura del vehículo, siendo esta de 4 metros, lo que, según indica, se corrobora tanto en el atestado policial como en la ficha técnica del vehículo, con lo que se concluye que la altura que constaba en la señal de gálibo era errónea, ya que es evidente el daño causado y que el vehículo tuvo que ser redireccionado por los agentes por no poder continuar por el túnel.

La mercantil reclamante explica que, como consecuencia de este impacto, se ocasionaron desperfectos, los cuales fueron valorados por un perito de la compañía aseguradora, ascendiendo estos a 15.840 euros. Señala que este coste fue sufragado por la interesada en un taller que giró una factura por importe de 19.166,40 euros, que es la cantidad que reclama.

El escrito de reclamación se acompañó con fotografías del supuesto lugar de los hechos; informe del vehículo siniestrado según consta en el Registro General de Vehículos de la Dirección General de Tráfico, en el que no figuran cumplimentados los datos de anchura y altura del camión accidentado; el informe por accidente de tráfico levantado por la Policía Municipal; el informe de peritación de los daños del vehículo y la factura de reparación del camión.

2. Según el informe de la Policía Municipal, el siniestro se produjo el 8 de febrero de 2022, a las 08:30 horas, en la calle Bailén 18, de Madrid. En dicho informe se consigna como circunstancias del accidente que se había producido un choque contra obstáculo fijo, con circulación fluida, luz del día, despejado, buena visibilidad y con el firme seco y limpio. En el apartado de causa probable consta “*falta de atención en la conducción*”. En la descripción del siniestro figura que “*la colisión no fue presenciada por los*

*agentes actuantes, al parecer se produce cuando el camión con 4 metros de altura se dirige a entrar al túnel por el carril central de la calle Bailén y en ese momento golpea con el gálibo, que queda dañado. Se procede a sacar al vehículo del punto y darle otro itinerario alternativo. No se producen heridos y los daños en el camión se producen en el lateral y frontal de la caja”.*

**SEGUNDO.-** A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial a tenor de lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Consta que, mediante oficio notificado el 20 de enero de 2023 se comunicó a la mercantil reclamante el inicio del procedimiento y se le requirió para que aportase justificación de la representación con la que actúa el despacho de abogados firmante del escrito de reclamación; fotocopia de la póliza de seguros del vehículo siniestrado y fotocopia del recibo de pago de la prima de anualidad correspondiente al momento del siniestro así como fotocopia simple del permiso de conducir en vigor de quien pilotaba el vehículo en el momento del siniestro. Además, se solicitó que se indicase la hora en que sucedieron los hechos y, en el supuesto de daños materiales, la evaluación económica de la indemnización solicitada, aportando factura, presupuesto o informe pericial, en su caso, debiendo indicarse si la cantidad que reclama es inferior a 15.000 € (se deberá acreditar documentalmente el pago de la factura aportada). También se requirió la factura de la franquicia a nombre del asegurado; una declaración en la que se manifieste expresamente que no ha sido indemnizado (ni va a serlo) por Compañía o Mutualidad de Seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada como consecuencia del accidente sufrido o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas; justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente sobrevenido y su relación con la obra o servicio público; en caso de intervención de servicios no

municipales, el justificante en el que figuren fecha, hora y emplazamiento en que tuvo lugar la intervención. Por último, se señaló que podía presentar cualquier otro medio de prueba del que pretendiera valerse, así como que indicase si por esos hechos se seguían otras reclamaciones civiles, penales o administrativas.

La mercantil reclamante contestó al requerimiento el 7 de febrero de 2023, aportando copia de la escritura de poder; fotocopia de la póliza de seguros del vehículo siniestrado y fotocopia del recibo de pago de la prima de anualidad correspondiente al momento del siniestro; fotocopia simple del permiso de conducir en vigor de quien conducía el vehículo en el momento del siniestro; informe de la Policía Municipal, ya adjuntado con el escrito de reclamación, en el que se indica la hora en que sucedieron los hechos; factura con desglose de los trabajos realizados y justificante de pago de la misma y declaración suscrita por el representante legal de la mercantil reclamante en la que se manifiesta expresamente que no ha sido indemnizada.

El 24 de marzo de 2023, la Subdirección General de Gestión de la Movilidad informó que, según se indica por parte del Departamento Técnico de esa subdirección general, la señalización de altura máxima existente en ese momento ha sido instalada con motivo de la remodelación de la Plaza de España, realizada por la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras y que afectaron, entre otros puntos, al paso inferior que conecta la calle Bailén con la calle Ferraz. Indica que, tras la recepción de las obras, la gestión del paso inferior corresponde a la Dirección General de Conservación de Vías Públicas y la señalización a la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental, a la que, según informa, le corresponde la determinación de la altura máxima y los diferentes condicionantes o limitaciones en el uso del paso inferior. Añade que, según la información que contiene el inventario de señalización, con anterioridad a las obras de remodelación, el paso inferior presentaba una limitación de altura máxima a 4,50 metros, con fecha de alta, 29 de mayo

de 2003, y fecha de baja, 26 de abril de 2022, fecha de la recepción y conformidad de las obras.

El Departamento de Conservación de Estructuras y Obras de Paso, de la Subdirección General de Vías Públicas informó el 28 de noviembre de 2023 que las vigas limitadoras del gálibo con las que se produjo el accidente fueron instaladas con la obra del nuevo túnel de Plaza España. En la fecha del siniestro, 8 de febrero de 2022, la obra se encontraba sin recepcionar, por lo que entiende que corresponde informar a la Subdirección General de Infraestructuras que llevaba la obra. Por otra parte, indica que las señales de limitación de gálibo, que según la reclamación no eran correctas, son competencia del Servicio de Conservación de Señalización y que el Departamento de Conservación de Estructuras y Obras de Paso no es competente para informar el asunto.

El día 11 de diciembre de 2023, se remitió la valoración del daño efectuada por la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid que, sin prejuzgar la existencia de responsabilidades, estimó una indemnización de 15.840 euros, al ser el IVA deducible.

El 21 de diciembre de 2023, la Subdirección General de Infraestructuras Urbanas informó que, en la fecha del siniestro, se encontraba ya en servicio el túnel Ferraz-Bailén, por lo que en el tramo del accidente no existía obra alguna. Explica que, tal y como se indica en el expediente, el accidente ocurrió al chocar el camión con las vigas de pregálibo colocadas a la entrada del túnel desde la calle Ferraz. Previamente al gálibo rígido, se encuentra una batería de pregálibos flexibles que avisan del exceso de gálibo antes de llegar a las vigas de pregálibo rígido.

El informe añade que, de los datos de los que se dispone, todas las señales de pregálibo estaban colocadas a 4 metros de altura en la fecha del accidente, tal y como marcaba la señalización de limitación de altura

ubicada a la entrada del túnel. Informa que en el momento del informe la señalización de limitación de altura máxima está marcada en 3,85 metros, aunque dice desconocer las razones de esa reducción ya que las vigas de pregálibo rígido continúan estando a 4 metros sobre el nivel de la calzada. Niega la relación de causalidad porque las vigas de pregálibo se encontraban a la altura correcta y destaca que *“dado el tiempo transcurrido se desconoce cualquier circunstancia que pudiera haber concurrido en una situación de coincidencia total entre el gálibo permitido y la altura del vehículo. De hecho, esta coincidencia hace que cualquier particularidad por pequeña que fuere y pudiera haber incidido en la altura real del vehículo pudiera haber dado lugar al accidente”*.

El informe indica la empresa encargada de las obras de remodelación de la Plaza de España, la UTE formada por FCC CONSTRUCCIÓN, S.A. y PACSA SERVICIOS URBANOS Y DEL MEDIO AMBIENTE, S.L. y adjunta los pliegos de contratación, así como la póliza de responsabilidad civil.

Una vez instruido el procedimiento, se confirió trámite de audiencia a la mercantil reclamante, a la empresa adjudicataria de las obras y a su compañía aseguradora.

El 24 de enero de 2024, la UTE contratista presentó sus alegaciones, indicando la inexistencia de testigos del accidente y que el informe policial no corrobora el relato de los hechos por parte del reclamante. Añade que, si la altura del vehículo fuera de 4 metros, *«a ninguna persona en “su uso de razón” se le ocurre introducirse en un túnel que tiene justo esa misma altura, pues las probabilidades de quedar atrapado en el inicio del túnel son muy elevadas»*.

La aseguradora de la empresa contratista de las obras presentó alegaciones el 26 de enero de 2024 manifestando la existencia de una franquicia en la póliza suscrita de 30.000 euros, por lo que la reclamación quedaría fuera de cobertura de dicha póliza.

No consta que la mercantil reclamante formulara alegaciones dentro del trámite conferido al efecto.

Finalmente, con fecha 1 de abril de 2024, el instructor del procedimiento formuló propuesta de resolución en la que planteaba la desestimación de la reclamación al no considerar acreditada la relación de causalidad.

**TERCERO.-** La solicitud de dictamen ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 24 de abril de 2024, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada por el Pleno de este órgano consultivo en su sesión de 23 de mayo de 2024.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC de conformidad con su artículo 1.1, con las particularidades previstas para los procedimientos de

responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV, del título preliminar, se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La entidad reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 4 de la LPAC, al ser la propietaria del vehículo siniestrado cuyos daños reclama. Actúa en el procedimiento representada por un despacho de abogados habiendo quedado acreditado en el expediente el poder de representación que ostenta el firmante del escrito de reclamación.

Respecto a la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid deriva de sus competencias en materia de infraestructura viaria y en materia de tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad ex. artículo 25.2. d) y g), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), títulos competenciales que justifica la interposición de la reclamación de responsabilidad patrimonial contra el ayuntamiento.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, que se contará, en el caso de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la fecha de determinación del alcance de las secuelas.

En el caso sujeto a examen, la mercantil reclamante refiere que el accidente se produjo el día 8 de febrero de 2022, por lo que la reclamación presentada el 9 de diciembre de 2022, debe entenderse formulada en plazo legal.

Por lo que se refiere al procedimiento tramitado, de conformidad con el artículo 81 de la LPAC, se ha recabado el informe del servicio al que se



imputa la responsabilidad, constando los emitidos por la Subdirección General de Movilidad; el Departamento de Conservación de Estructuras y Obras de Paso y la Subdirección General de Infraestructuras Urbanas. Además, se ha incorporado el informe del accidente de la Policía Municipal. De igual modo, se ha conferido trámite de audiencia a los interesados en el procedimiento. Finalmente, se ha dictado propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad formulada.

Por tanto, debe concluirse que la instrucción del procedimiento ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver, a lo que sólo debe objetarse el excesivo plazo de tramitación del procedimiento, que excede en mucho el plazo de seis meses establecido en la ley. Ahora bien, como hemos mantenido en anteriores dictámenes, el transcurso del plazo de resolución y notificación no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido (artículos 24.1 y 24.3 b) de la LPAC), ni en consecuencia a esta Comisión Jurídica Asesora de dictaminar la consulta.

**TERCERA.-** El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución Española y su desarrollo tanto en la LPAC como en la LRJSP. Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con constante jurisprudencia, se precisa la concurrencia de los siguientes requisitos:

La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

a) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y

exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, en el nexo causal.

b) Ausencia de fuerza mayor.

c) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, de forma que aunque, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido, sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

**CUARTA.-** Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En este sentido recuerda la Sentencia de 17 de noviembre de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 443/2019), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas”* constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado *“que es quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

En este caso, resulta acreditado que el camión siniestrado sufrió unos daños, tal y como se constata en el informe del accidente de la Policía Municipal y en el informe de peritación de los daños que se acompaña con el escrito de reclamación.

En cuanto a la relación de causalidad ha de destacarse que es doctrina reiterada, tanto de los órganos consultivos como de los tribunales de justicia, el que, partiendo de lo establecido en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos de la responsabilidad patrimonial corresponde a quien reclama sin perjuicio de las modulaciones que establece dicho precepto. Así pues, corresponde al reclamante probar el nexo causal o relación causa-efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que, para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar que la existencia del accidente y los daños sufridos son consecuencia directa, inmediata y exclusiva del defecto de señalización de la vía donde ocurrió el accidente. Acreditado este extremo, y en virtud del principio de responsabilidad objetiva que rige en materia de responsabilidad patrimonial administrativa, la carga de la prueba se desplaza hacia la Administración que debe probar las posibles causas de exoneración, como pudieran ser la culpa exclusiva de la víctima, la concurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos o la existencia de fuerza mayor.

En este caso, la mercantil reclamante aduce que el accidente sobrevino al ser golpeado el camión por una viga de gálibo, que, según alega, estaba mal señalizada. Para acreditar la relación de causalidad ha aportado el informe de la Policía Municipal, en el que la mercantil interesada pretende fundamentar la defectuosa señalización de la vía que alega.

Sin embargo, de la lectura del citado informe no cabe inferir que la entrada al túnel donde se produjo el siniestro adoleciera de un defecto de señalización. Así, se observa que nada se dice en el informe sobre una incorrecta indicación de la altura del túnel en el apartado de “*características de la vía*” y tampoco se plantea mención alguna a esa incorrección en la señalización en el apartado de “*circunstancias del accidente*”, en el que, sin embargo, si se menciona otra probable causa del

siniestro, a la que después nos referiremos. De igual modo, en la descripción del accidente que realizan los agentes actuantes no se contempla ninguna mención a la defectuosa señalización del gálibo.

Por el contrario, de los informes técnicos que se han incorporado al procedimiento, y en particular, del informe de la Subdirección General de Infraestructuras Urbanas, con competencias más específicas sobre la materia, cabe colegir que la señal de limitación de altura era correcta en la fecha del siniestro, de manera que las vigas de pregálibo rígido, con las que colisionó el camión propiedad de la mercantil interesada se encontraban a 4 metros de altura sobre el nivel de la calzada, tal y como marcaba en ese momento la señalización de limitación de altura ubicada a la entrada del túnel.

De lo expuesto cabe colegir, que la mercantil interesada no ha conseguido acreditar que la causa del siniestro fuera una defectuosa señalización de la vía, lo que como hemos dicho ha quedado desmentido en el procedimiento, sino que el mencionado accidente pudo deberse a otros factores, como es el que el vehículo no dispusiera de la altura adecuada, pues la reclamante no ha probado que el camión midiera los 4 metros que aduce y que pretende acreditar con el informe del vehículo, según consta en el Registro General de Vehículos de la Dirección General de Tráfico, si bien, como ya dijimos, en el citado informe no figuran cumplimentados los datos de anchura y altura del camión accidentado. Es cierto que, en el informe del accidente de la Policía Municipal, en la descripción de los hechos figura que se trata de un camión de 4 metros de altura, si bien ello parece más bien obedecer a las manifestaciones del conductor accidentado pues no consta que los agentes realizaran una medición del vehículo. Además, la circunstancia de que el vehículo dispusiera de mayor altura de la indicada, bien porque media más de 4 metros o teniendo esa altura real existiere *“cualquier particularidad por pequeña que fuere”* que pudiera haber incidido en la altura del vehículo, como ha señalado uno de los departamentos municipales, resulta

congruente con la única causa del accidente que los agentes consignaron en el informe, refiriendo como tal la *“falta de atención en la conducción”*.

En este sentido, no puede desconocerse que el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, impone a los conductores de vehículos de todo tipo unos deberes de diligencia, tales como el de utilizar el vehículo con la diligencia, precaución y no distracción necesarias para evitar todo daño, propio o ajeno, cuidando de no poner en peligro, tanto a sí mismos como a los demás (artículo 10.2); el de estar en todo momento en condiciones de controlar sus vehículos (artículo 13.1), y el de tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse (artículo 21.1).

En definitiva, de la prueba obrante en el expediente, no puede determinarse que el accidente se produjera por el defecto de señalización que invoca la mercantil interesada, por lo que no es posible considerar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público puesto que, como se recoge en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de marzo de 2017 (recurso 595/2016) *“existen dudas sobre la dinámica del accidente, pues con los datos que obran en las actuaciones no es posible determinar con certeza cómo acontecieron los sucesos”*. Y dado que la carga de la prueba le corresponde, según esa misma sentencia, *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no resultar acreditada la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio público.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 23 de mayo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 280/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid